

Auditoría de la Gestión Urbanística

¿Necesidad u obligación?



I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses, los medios de comunicación están poniendo de manifiesto una serie de “acontecimientos” relativos a la gestión urbanística municipal que se han ido detectando prácticamente en todo el territorio nacional. Estos hechos se refieren, sin ser exhaustivos, a:

- Reclasificaciones de suelo en contra de informes técnicos municipales.
- Incremento de intensidades edificatorias y alteraciones de uso en contra del planeamiento.
- Grandes proyectos edificatorios sin estudios de impacto ambiental y/o sin resolverse las fuentes de abastecimiento de agua y saneamiento ni el resto de servicios básicos (sanitarios, sociales y educativos).
- Operaciones urbanísticas apoyadas en un supuesto “interés general/social”.
- Utilización de información privilegiada para adquisiciones de suelo rústico.
- Formalización de convenios urbanísticos que benefician especialmente a particulares.
- Construcciones ilegales.
- Retirada de competencias urbanísticas a determinados ayuntamientos.
- Implicación fraudulenta de altos cargos y empleados públicos en operaciones urbanísticas.

Y un largo etcétera, que si bien no pueden ni deben generalizarse a todos los municipios, sí nos llevan a plantearnos o reflexionar sobre varias cuestiones:

- ¿Qué está ocurriendo en nuestros municipios con la función básica de planeamiento y gestión urbanística?
- El actual urbanismo ¿atiende sólo a finalidades especulativas?
- ¿Están funcionando los controles internos de nuestras haciendas locales?
- ¿Deben delimitarse las competencias municipales en esta materia?
- ¿Cuál es el papel que están ejerciendo los gobiernos autónomos como garantes de la legalidad urbanística en sus municipios?
- ¿Es adecuado el vigente régimen de valoraciones del suelo con notable presencia de las expectativas urbanísticas?
- ¿Se está aplicando el urbanismo para la financiación irregular de los partidos políticos?
- ¿Los mecanismos judiciales están respondiendo con la agilidad y eficacia exigible a la actual situación?
- Y por último, ¿están actuando con la debida diligencia y eficacia los órganos públicos de control externo?

A las anteriores preguntas, no se ha sabido dar una respuesta adecuada que satisfaga mínimamente al ciudadano y que logre que éste no aprecie con enorme incertidumbre –por no calificarla de desasosiego– la actual situación.

Además, debe tenerse en cuenta la importante repercusión social de la actividad urbanística, especialmente en el precio del suelo y, por ende, en la vivienda. Así, puede resultar paradójico que, construyéndose en España más viviendas que en Alemania, Francia y Reino Unido juntos, los precios de las mismas han subido espectacular y escandalosamente en los últimos años. Y aún más, se considera como un éxito de la sociedad y de las políticas públicas que, en los últimos doce meses, los precios de la

vivienda sólo hayan subido menos de dos dígitos –un 9,7 por ciento–, es decir, más del triple del IPC.

Los anteriores comentarios nos permiten concluir en que se ha diseñado y ejecutado un modelo urbanístico y de ocupación del territorio insostenible, insoportable y escasamente controlado por el conjunto de los poderes públicos.

Por otra parte, no podemos olvidarnos del papel esencial que está jugando el urbanismo como fuente de financiación de las haciendas municipales, ante el déficit crónico financiero de las mismas. De tal manera que, en tanto no se resuelva esa cuestión mediante un sistema de financiación estable, suficiente y transparente, en determinados círculos ya se habla de crear una especialización universitaria dedicada al “urbanismo financiero”, al objeto de encauzar metodológica y científicamente la utilización de esa fuente financiera para obtener la máxima rentabilidad de los fondos obtenidos por esa vía.

II. PAPEL DESARROLLADO POR LOS OCEX EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

Los comentarios anteriores y la relevancia en los presupuestos municipales de los gastos e ingresos derivados del urbanismo –que se puede fijar en torno al 35-50 por ciento, en función de la entidad local– nos permiten catalogar esta actividad como un área de especial interés y riesgo en las fiscalizaciones de la gestión municipal.

Por tanto, debemos partir de las siguientes premisas:

1ª. Frente a determinadas corrientes de opinión más o menos interesadas, la fiscalización externa de la gestión urbanística por los órganos públicos de control externo (OCEx) es **POSIBLE** dado que se trata de una parcela más, eso sí relevante, de la gestión pública local.

2ª. Además de posible, es **NECESARIA**, ante su importancia cuantitativa en los presupuestos y su consideración de área de especial riesgo y sensibilidad social.

3ª. El alcance y tipología de esas actuaciones puede ser tanto de **REGULARIDAD** –financiera y

de legalidad en el planeamiento y su ejecución— como **OPERATIVA**—eficacia y eficiencia en la gestión de los instrumentos de planeamiento.

No obstante estas premisas, la actuación de los OCEX no debe pronunciarse en ningún caso sobre:

- El diseño o dibujo del municipio
- La validez jurídica de determinadas operaciones o expedientes urbanísticos.

Ahora bien, a los OCEX para la realización de auditorías de la gestión urbanística, se les han planteado una serie de dificultades o limitaciones de carácter genérico, que podemos clasificar en dos grupos: internas y externas.

A. Internas

- Los OCEX no han asumido todavía un papel relevante y de liderazgo en la lucha contra el fraude y la corrupción.
- La formación del personal de los OCEX es básicamente jurídica y económico-contable, por lo que los equipos de trabajo se enfrentan con una terminología y unos conceptos urbanísticos que presentan, al menos inicialmente, una cierta dificultad para su comprensión y seguimiento.
- La legislación reguladora de la gestión urbanística es variada, con distintos niveles de competencia legislativa, con importantes incertidumbres y con dosis elevadas de transitoriedad.

Con relación a la primera, es en el campo del fraude y la corrupción donde realmente se aprecia una mayor diferencia de expectativas en el ciudadano con relación a los informes de fiscalización. Por ello, los OCEX deben, por un lado, asumir decididamente un papel de liderazgo en esa lucha y, por otro, contemplar, en las planificaciones de sus trabajos, indicadores y procedimientos de auditoría específicos de detección de tales actuaciones ilegales.

Respecto a las otras dos dificultades, se solventan en gran medida con amplios programas de formación específicos y permanentes y con la posible contratación de profesionales expertos independientes para encauzar y orientar, al menos, los primeros trabajos.

B. Externas

- La gestión urbanística es una parcela o “coto cerrado” a la que tienen o han tenido hasta ahora acceso un número muy limitado de empleados municipales y donde los controles internos—tanto económicos como jurídicos— de la entidad local han mantenido una escasa presencia.
- El largo proceso administrativo que conlleva cualquier actuación urbanística, el volumen de documentación que genera y, en general, su deficiente sistema de archivo.
- La actual situación urbanística provoca, igualmente, la existencia de denuncias y reclamaciones ante las instancias judiciales de operaciones urbanísticas objeto de fiscalización.
- Las operaciones de corrupción y de fraude no se encuentran, por razones evidentes, respaldadas documentalmente en los expedientes administrativos objeto de revisión.

La existencia de esta última dificultad está planteando una interesante discusión doctrinal sobre la conveniencia y/o utilidad de ampliar a la esfera privada del presunto corrupto y corruptor las competencias de los órganos públicos de control. En tanto se analiza y resuelve esta cuestión, sí parece conveniente que, por un lado, se mejore la coordinación y colaboración con todos los poderes públicos implicados en la lucha contra la corrupción—órganos judiciales, unidades administrativas de lucha contra el fraude y la corrupción y órganos de control interno— y, por otro, que se establezcan y/o endurezcan las sanciones administrativas-pecuniarias para todos aquellos altos cargos, empleados públicos y particulares afectados que no colaboren en la actuación de los OCEX.

Las anteriores limitaciones y comentarios se han traducido en una débil e insuficiente presencia de los OCEX en su conjunto en el control del urbanismo municipal, sin olvidar que determinados informes elaborados en este ámbito se han realizado en función de peticiones expresas, básicamente desde la órbita parlamentaria.

No obstante, la presión social, jurídica y política sobre el tema de urbanismo junto con una mayor concienciación en los OCEX del papel que deben ejercer en este sector, son indicios de que puede estar modificándose la conclusión anterior. Así, como hitos recientes más destacables señalamos la fiscalización sobre el Patrimonio Municipal del Suelo realizada conjuntamente por los Tribunales Autonómicos y Tribunal de Cuentas –que se encuentra en estos momentos en fase de ejecución– y la Declaración de Pamplona¹, en la que se afirma expresamente “Respecto al urbanismo, los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local. Dicho objetivo, no obstante, exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas”

En definitiva, los OCEX deben adoptar una política proactiva en la lucha contra la corrupción urbanística, superando la mera acción de prevención, estableciendo indicadores de riesgo, detectando las áreas susceptibles de prácticas incorrectas, señalando los puntos débiles de control y aplicando procedimientos de auditoría específicos. Además, deben jugar un papel destacado en la promoción de una cultura anticorrupción y de los principios de la ética en la vida pública.

III. ASPECTOS BÁSICOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

No se pretende en este artículo desarrollar un programa completo para las auditorías de la gestión urbanística, objetivo que, por otra parte, resultaría pretencioso por mi parte.

Tampoco puede olvidarse que prácticamente la totalidad de las competencias en materia de gestión urbanística recae en las Comunidades Autónomas,

observándose, por tanto, distintas regulaciones más o menos homogéneas y dificultando la esquematización o simplificación que se persigue en este trabajo.

No obstante, sí podemos enumerar una serie de aspectos básicos que deben contemplarse en una auditoría de esta naturaleza, los cuales podrán aplicarse a cada trabajo en función su objetivo y alcance particular.

Así, podemos iniciar esta guía con la enumeración de las grandes áreas a considerar en una fiscalización general del urbanismo:

- 1ª. Estructura organizativa de la Entidad Local (EELL) en materia de urbanismo.
- 2ª. Marco jurídico aplicable.
- 3ª. Análisis del Plan General Municipal.
- 4ª. Desarrollo y ejecución del planeamiento.
- 5ª. Intervención y disciplina urbanística.
- 6ª. Actuación del Gobierno Autonómico

Como aspectos básicos a considerar en las áreas anteriores, citamos los siguientes:

– En primer lugar, la impresión o sensación que el **tratamiento general** de la gestión urbanística del municipio ha causado, en el análisis preliminar, al equipo auditor; es decir, si en la misma prima la claridad, transparencia y simplicidad en la tramitación de los diversos expedientes o dicha gestión se caracteriza por confusión, complejidad y opacidad. Una u otra impresión, va a determinar de manera relevante el alcance de nuestro trabajo.

– **Organización** de la entidad en materia de gestión urbanística. Es decir, si dentro de la estructura municipal, se ha creado o no un órgano diferenciado para esta gestión. Normalmente, las EELL se han dotado de organismos autónomos, empresas públicas y, más recientemente, entidades públicas empresariales. En esta cuestión interesa, desde el punto de vista de la fiscalización, cómo se distribuyen las competencias entre los distintos órganos, cómo se han definido los distintos procedimientos de gestión y cuál es papel desarrollado por los órga-

¹ Declaración emitida como resultado de la 1ª Conferencia de Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas celebrada en la ciudad de Pamplona el día 19 de octubre de 2006.

nos de control municipal –tanto políticos como internos económicos y jurídicos– sobre la actividad de ese ente instrumental.

– Se utiliza igualmente por determinados municipios –normalmente pequeños pero con gran proyección urbanística– la contratación externa para una “**gestión urbanística integral**”. Es decir, una empresa pública local contrata toda la gestión urbanística con una empresa privada, la cual desarrolla tanto estudios de planeamiento como ejecución urbanística y promoción, construcción y venta de viviendas. Desde la óptica de la fiscalización nos interesa analizar, además de la legalidad estricta en la tramitación del contrato administrativo, las actividades a que se compromete la empresa privada, la compatibilidad o no de esas actividades con otras desarrolladas por la misma en el propio municipio, los mecanismos de control previstos y realmente ejercidos por la empresa pública y la EELL y la razonabilidad y estudios técnicos que amparan la determinación de la retribución a percibir por el adjudicatario.

– **Marco jurídico.** El marco que regula la gestión urbanística presenta tres niveles: estatal, autonómico y local. Como conclusión general, podemos señalar que dicho marco presenta las siguientes características generales:

- Dispersión y heterogeneidad

- Regulación exhaustiva y sistemática
- Extensión y complejidad
- Transitoriedad
- Provisionalidad e incertidumbre

Por tanto, va a constituir un primer paso en toda auditoría la determinación del marco jurídico aplicable a las operaciones y actuaciones a revisar. Tarea no siempre fácil y que requiere una dedicación especial de los servicios jurídicos de la institución de control e incluso, en determinadas operaciones, acudir a profesionales externos.

– **Plan General Municipal (PGM).** Constituye el instrumento esencial de la ordenación urbanística de la entidad local, por lo que su examen previo es un requisito para toda fiscalización global de la gestión urbanística. Así, se efectuará un examen:

- a. Del contenido y ejecución del PGM y consiguientes planes de desarrollo, verificando su coherencia con el planeamiento supramunicipal, la existencia de los documentos y determinaciones requeridos y su adecuación a los estándares urbanísticos y normas directas establecidas en la legislación.
- b. De la tramitación del PGM: cumplimiento del procedimiento, publicidad, información pública y papel del gobierno autonómico.
- c. De los documentos mínimos que debe contener relativos a:



- Estrategia y modelo de ocupación territorial: análisis y diagnóstico territorial, evaluación del planeamiento vigente, criterios de ordenación y modelo de ocupación del territorio, clasificación y calificación del suelo y evolución urbana previsible.
 - Plan Urbanístico Municipal: memoria, incidencia sobre el territorio, planos de información y de ordenación del territorio, normativa del plan –estructurante y pormenorizada–, programa de desarrollo y ejecución del plan y estudio económico-financiero.
- **Desarrollo y ejecución del PGM.** Se analizará:
- El estado actual del programa de desarrollo y ejecución del PGM.
 - Cumplimiento de los mínimos legales señalados para las determinaciones estructurantes (espacios libres, equipamientos comunitarios, viviendas de protección pública, aprovechamientos, cesiones obligatorias...).
 - Seguimiento del estudio económico-financiero: reajuste de inversiones, agentes participantes y financiación aportada y cumplimiento de la programación temporal.
 - Desarrollo del PGM: seguimiento de los distintos planes de desarrollo elaborados y/o aprobados.
- En una muestra de **unidades de ejecución delimitadas**, analizar:
- Sistema de actuación: compensación, cooperación,...
 - Cumplimiento de los deberes urbanísticos: cesión de terrenos (sistemas generales y locales y aprovechamientos urbanísticos), equidistribución de beneficios y cargas y urbanización.
 - Plazos para el cumplimiento de los anteriores deberes urbanísticos.
- **Modificaciones puntuales urbanísticas.** Verificar que las mismas responden a los intereses de la colectividad y así se justifica en informes técnicos suficientes.
- **Convenios Urbanísticos.** Se analizará básicamente: la existencia de un registro de convenios, que el contenido de los mismos no vulnere la normativa urbanística ni el ejercicio de potestades regladas de la administración, la pertinencia de los informes periciales de valoración de aprovechamientos y el momento en que se efectúa tal valoración.
- **Permutas**, además del sistema de valoración y del momento de efectuarse la misma, verificaremos especialmente que existe plena disponibilidad y propiedad de los bienes objeto de permuta y que la misma no conlleva de forma encubierta la realización de obras de infraestructuras.
- Presencia de la **iniciativa privada** en determinadas operaciones urbanísticas. La presencia de la iniciativa privada en la gestión urbanística, si bien está plenamente admitida y regulada en el vigente marco jurídico, no ha dejado de sembrar dudas sobre su oportunidad y finalidad. Por ello, se viene hablando de viabilidad de operaciones extraurbanísticas o de “planeamiento a la carta”. Nuestra actuación debe centrarse, fundamentalmente, en verificar que la utilización en estas operaciones del concepto “interés público/social” responda fielmente a la finalidad perseguida por la misma y que así se ponga suficientemente de relieve en los informes técnicos pertinentes.
- **Patrimonio Municipal del Suelo (PMS).** El trabajo de revisión se centrará, por un lado, en verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigibles (patrimonio separado e independiente, inventario específico, registro específico, ingresos afectados y procedimiento de venta de terrenos del PMS) y, por otro, se prestará especial atención tanto al sistema de las valoraciones utilizado en las entradas y salidas de bienes del PMS como al destino dado a los terrenos y al metálico obtenido por sustitución de aprovechamientos urbanísticos.
- Como otros **indicadores de riesgo**, utilizaremos en la fiscalización:
- a. Informes negativos de los órganos de control interno, tanto jurídicos como económicos, analizando la naturaleza de los mismos y las resoluciones adoptadas.

- b. Reclamaciones presentadas por terceros antes los órganos responsables de la gestión urbanística, con su naturaleza, repercusión económica que conllevan y resoluciones adoptadas.
- c. Los recursos judiciales abiertos y/o cerrados en el ejercicio revisado, verificando las causas de los mismos, las sentencias firmes dictadas, cuantía económica que han supuesto y posibles contingencias que se derivan de los mismos.
- En materia de **intervención y disciplina urbanística**, además de las cuestiones relativas a la gestión del ICIO y de la licencia municipal, interesa analizar y contrastar los procedimientos aplicados por la entidad local para garantizar la protección de la legalidad urbanística frente al incumplimiento por los particulares de sus deberes urbanísticos (fundamentalmente de conservación, solicitud de licencia y edificación conforme a lo autorizado), así como la naturaleza e importe de las sanciones urbanísticas aplicadas en el ejercicio de tal potestad.
- Para concluir este esquema, conviene revisar el papel que ha desarrollado el **gobierno autonómico** en la gestión urbanística revisada. Esta actuación presenta dos frentes:
- a. Desde la óptica de la ordenación del territorio: el planeamiento y su ejecución está de acuerdo con las determinaciones vinculantes de dicha ordenación.
- b. Como garante de la legalidad urbanística: ¿Ha utilizado el gobierno autonómico los instrumentos de control de legalidad que establece la normativa de urbanismo? ¿Qué resultados prácticos se han conseguido con tal utilización?
- En definitiva y a modo de conclusión final**, los OCEX deben superar el papel de mero espectador para asumir un auténtico protagonismo en la lucha contra la corrupción urbanística y la promoción de una cultura antifraude. Para ello deben dotarse de los recursos humanos precisos y ampliar el alcance y procedimientos de sus trabajos de auditoría sobre la gestión municipal. Igualmente, debe mejorar la colaboración con el resto de poderes públicos implicados en esa lucha.
- Este conjunto de actuaciones, junto con una voluntad política real de erradicar la corrupción y una mayor sensibilización de los ciudadanos y de los medios de comunicación, permitirá que los principios de la ética y de la integridad rijan por completo la vida de las administraciones públicas españolas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnedo Orbañanos, M.A.** “El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas”. Revista *Española de Control Externo* nº 3.
- Bobadilla, M.P., Cabeza, I. y Ordoki, L.** “La fiscalización de la gestión urbanística municipal”. Revista *Auditoría Pública* nº 2.
- Cabeza del Salvador, I.** “El papel de la Auditoría Pública en la lucha contra la corrupción”. Revista *Técnica* nº 17.
- II Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público-Conclusiones. Revista *Auditoría Pública* nº 39.
- Karlsson, J.O.** “El Tribunal de Cuentas Europeo y el fraude en la Unión Europea”. Revista *Española de Control Externo* nº 5.
- Martínez Bargueño, M.** “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”. Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 10.
- Montesinos Juve, V.** “Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas”. Revista *Auditoría Pública* nº 18.
- Teré Pérez, A.** “La fiscalización externa de los aprovechamientos urbanísticos municipales”. Revista *Auditoría Pública* nº 25.